

Girolamo Sciullo

Il Mibac dopo il d.p.r. 91/2009: il "centro" rivisitato

(doi: 10.7390/31238)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 3, dicembre 2009

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.
Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it/>

Il Ministero per i Beni e le Attività culturali: l'"ultima" riforma

Il Mibac dopo il d.p.r. 91/2009: il "centro" rivisitato

di [Girolamo Sciullo](#)

Sommario: [1. Aspetti generali del riordino del 2009.](#) - [2. Gli interventi di ordine "quantitativo".](#) - [3. Gli interventi minori di ordine "qualitativo".](#) - [4. La nuova configurazione delle direzioni generali.](#) - [5. La Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale: aspetti ordinamentali.](#) - [6. Scenari.](#) - [7. Conclusioni.](#)

The Ministry for the Cultural Heritage and Activities central organization and the 2009 regulatory reform

In 2009 the organisation of the Ministry for the Cultural Heritage and Activities has been restructured. This paper examines the changes that have been introduced in central structures. In particular, the paper discusses the new General Directorate established to promote the knowledge of the cultural State heritage and specifically to help increase the number of visitors to the museums.

1. Aspetti generali del riordino del 2009

Il d.p.r. 2 luglio 2009, n. 91, recante modifiche ai regolamenti [26 novembre 2007, n. 233](#) (sulla [organizzazione del ministero](#)) e [6 luglio 2001, n. 307](#) e succ. mod. (sugli [uffici di diretta collaborazione del ministro](#)) dà seguito per il Mibac alle indicazioni contenute nell'[art. 74 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112](#) (c.d. decreto Tremonti), che, sulla scia di quanto già previsto a fini di contenimento della spesa pubblica dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria per il 2007 del governo Prodi), ha disposto la riduzione degli assetti organizzativi delle amministrazioni statali.

Obiettivo questo da conseguire tramite varie misure, in particolare attraverso il taglio di almeno il 20 e il 15 per cento rispettivamente degli uffici dirigenziali di livello generale e di quelli di livello non generale, la conseguente diminuzione delle dotazioni organiche del personale dirigenziale nonché il ridimensionamento non inferiore al 10 per cento della spesa complessiva relativa al personale non dirigenziale in organico.

2. Gli interventi di ordine "quantitativo"

In effetti nel d.p.r. 91/2009 c'è tutto questo: gli uffici/posizioni dirigenziali di livello generale scendono da 32 a 29 (in particolare le direzioni generali subiscono accorpamenti passando da 9 a 8 [\[1\]](#)), quelli di livello non generale si contraggono da 216 a 194 [\[2\]](#) (in misura eguale fra strutture centrali e quelle periferiche) [\[3\]](#), mentre la diminuzione delle unità di personale non dirigenziale in organico (da 23044 a 21232) [\[4\]](#), come notato dalla Corte dei conti [\[5\]](#), ha finito per riflettersi in termini di diminuzione della spesa (-11,11 per cento) addirittura al di sopra dell'obiettivo atteso.

Dunque il d.l. 112/2008 origine e spiegazione del d.p.r. 91? Non proprio o almeno solo in parte, ossia per gli aspetti "quantitativi" del regolamento, ma non per i profili non meno (sarebbe meglio dire più) rilevanti di ordine "qualitativo". Quali siano tali profili è presto detto: essi si compendiano fondamentalmente in un assestamento del modello organizzativo (per direzioni generali di settore con Segretario generale) contenuto nel d.p.r. 233/2007, condotto alla luce dei nuovi orientamenti di politica dei beni culturali espressi dalla compagine governativa entrata in carica nel 2008.

3. Gli interventi minori di ordine "qualitativo"

Preliminarmente però è da fare un rapido cenno ad altre innovazioni pur sempre di ordine "qualitativo", ma che rispondono all'esigenza di migliorare la fattura tecnica oppure la resa operativa della disciplina sull'organizzazione, e che come tali rivestono una portata contenuta, non incidendo sull'assetto complessivo o sul ruolo delle strutture centrali. Tale carattere presentano, ad es., il mutamento della denominazione di talune direzioni generali ("Direzione generale per le antichità" e "Direzione generale per le biblioteche" in luogo rispettivamente di "Direzione generale per i beni archeologici" e "Direzione generale per i beni librari" cfr. art. 3, comma 1, lett. c) e g), e artt. 6 e 10 [6]) oppure di taluni beni culturali ("beni di interesse archeologico" al posto di "beni archeologici" cfr. art. 6, comma 1 e 2) come pure l'inserimento nell'art. 15 degli Istituti "nazionali" accanto a quelli "centrali" e a quelli "dotati di autonomia speciale" [7].

Ma lo stesso è da dirsi per l'indicazione che vuole i rappresentanti del personale del ministero presenti nel Consiglio superiore per i beni culturali e paesaggistici eletti "da tutto il personale" e consente la partecipazione alle riunioni dell'organo dei vice presidenti dei Comitati tecnico-scientifici, ma con diritto di voto solo in caso di assenza dei rispettivi presidenti (art. 13, comma 6).

Pure la limitata rimodulazione delle competenze in materia di tutela a favore dei direttori regionali e dei sovrintendenti di settore (artt. 17 e 18), dettata dalla "concreta esperienza maturata nella fase di attuazione delle disposizioni del Codice" [8] dei beni culturali e del paesaggio, si colloca in questo ambito, non alterando le linee di fondo del tradizionale rapporto fra centro e periferia [9].

4. La nuova configurazione delle direzioni generali

Altro approccio, invece, richiedono la nuova configurazione delle direzioni generali e al suo interno l'inedita Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale. Si tratta di aspetti la cui proiezione numerica - come si è accennato, il passaggio di tali strutture da 9 a 8 - offre un'immagine solo sfocata.

Delle preesistenti direzioni generali talune vengono confermate (Direzione generale per gli archivi, Direzione generale per il cinema e Direzione generale per lo spettacolo) o subiscono una modifica nel *nomen* (Direzione generale per l'antichità e Direzione generale per le biblioteche, gli istituti culturali ed il diritto di autore), altre vengono accorpate (la Direzione generale per l'organizzazione, l'innovazione, la formazione, la qualificazione professionale e le relazioni sindacali, e la Direzione generale per il bilancio e la programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure danno luogo alla Direzione generale per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio e il personale, mentre la Direzione generale per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e l'arte contemporanea, e la Direzione generale per i beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici si unificano nella Direzione generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanea). Non deriva invece da preesistenti direzioni quella per la valorizzazione del patrimonio culturale.

Il primo accorpamento - che segue quanto suggerito dal Consiglio di Stato in occasione dell'emanazione del d.p.r. 233/2007 [10] - si ispira al criterio di unificare le strutture che svolgono "funzioni logistiche e strumentali", secondo del resto l'indicazione di massima contenuta nello stesso art. 74 del d.l. 112/2008 [11]. La scelta operata risulta senz'altro corretta e la Sezione consultiva ne dà esplicito atto [12].

Il secondo accorpamento, viceversa, ha offerto il fianco al rilievo di "eccesso e ... eterogeneità delle competenze" assegnate alla nuova direzione [13]. In effetti l'osservazione risulta di peso. Né la controdeduzione secondo la quale in sostanza si è trattato di un esito imposto dalla necessità di ridurre gli assetti organizzativi (e, aggiungiamo, dalla scelta di costituire la Direzione generale per la valorizzazione) è tale da superarla. In realtà l'accorpamento realizzato in luogo di altre soluzioni (in particolare l'unificazione della Direzione generale per gli archivi con quella per le biblioteche [14]) trova presumibile spiegazione in dinamiche tutte interne alle strutture ministeriali (forse nell'esigenza di costituire una direzione "forte" che bilanciasse, assieme a quella per le antichità, la Direzione generale per la valorizzazione e/o nelle distinte "storie e sensibilità" dei diversi apparati).

5. La Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale: aspetti ordinamentali

La Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale rappresenta la vera e propria "cifra" del nuovo regolamento organizzativo. Quella che era una distinzione solo funzionale fra valorizzazione e tutela assume ora per i beni culturali dello Stato una proiezione organizzativa.

In sé il fatto non costituisce certo una novità. Per i beni culturali pubblici non statali le due funzioni hanno, come è noto, già in Costituzione dimensioni organizzative distinte. In ambito Mibac però, in cui il paradigma di riferimento considerava valorizzazione e tutela un'endiadi pressoché inscindibile, la distinzione operata ha i tratti del cambiamento radicale. Certo è che d'ora in avanti la valorizzazione del patrimonio culturale dello Stato

trova un preciso punto di riferimento volto a promuoverla e a curarla, anche in dialettico confronto con le altre strutture del ministero.

La costituzione di ogni nuova struttura pone due ordini di problemi: di assetto ordinamentale (definizione delle competenze e assetto delle relazioni organizzative) e di funzionamento (rapporti operativi con gli altri apparati). Per nuova Direzione sono presenti entrambi, e in termini che meritano un esame attento.

Le competenze sono indicate nell'[art. 8](#) e assorbono quelle assegnate originariamente dal d.p.r. 233 al Segretario generale (art. 2, comma 4) [\[15\]](#). Il tenore della disposizione solleva un interrogativo preliminare, relativo al loro preciso perimetro. Si afferma che la Direzione "svolge funzioni e compiti nei settori della promozione della conoscenza, della fruizione pubblica e della valorizzazione del patrimonio culturale, in conformità a quanto disposto dall'articolo 6 del Codice", ma si aggiunge "con riguardo a tutti gli istituti e luoghi della cultura di cui all'art. 101, commi 1 e 2, del codice medesimo, che siano di pertinenza dello Stato o costituiti dallo Stato" (comma 1). E' fuori discussione che l'ambito materiale della competenza sia quello statale. Poiché però, come è noto, il concetto di patrimonio culturale ha una portata più ampia di quella presentata dai concetti di istituto e di luogo della cultura (il primo si riferisce infatti alla totalità dei beni culturali e dei beni paesaggistici) sorge il quesito se solo agli istituti e i luoghi di cultura e ai beni che essi annoverano siano relativi i compiti di valorizzazione assegnati alla nuova struttura oppure se questi si estendano alla generalità dei beni culturali e paesaggistici dello Stato.

A orientare verso la soluzione più ampia depongono sia i riferimenti al "patrimonio culturale" senza specificazione, contenuti nell'elencazione - esemplificativa - delle funzioni della struttura racchiusa nel comma 2 (lett. f, h)), sia l'oggetto di taluni compiti (non riferibile almeno direttamente agli istituti o luoghi della cultura (comma 2, lett. o-q)). E nello stessa direzione spingono tanto l'indicazione di principio contenuta nel comma 3, secondo la quale "l'attività di valorizzazione di competenza del ministero [senza eccezioni dunque] è svolta nel rispetto delle linee guida del direttore generale per la valorizzazione del patrimonio culturale", quanto il fatto che con riguardo a tutti gli uffici dirigenziali che compongono le altre direzioni generali [\[16\]](#) vengono richiamate ("restano ferme") le competenze della nuova struttura (art. 6, comma 5, art. 7, comma 5, art. 9, comma 6, art. 10, comma 7).

In ogni caso merita che si sottolinei la circostanza che l'area "cruciale" della valorizzazione dei beni culturali, oggetto delle previsioni del [Codice](#) agli artt. 112, 114, 115 e 117, (programmazione della valorizzazione, intese con le autonomie territoriali, livelli di qualità, forme di gestione, servizi per il pubblico) rientra esplicitamente (cfr. comma 2, lett. f-l)) nell'orbita delle competenze della nuova struttura.

Le funzioni assegnate danno luogo a tre tipi di attività: attività di carattere paranormativo o comunque generale (elaborazione di "criteri e linee guida", "modelli", comma 2, lett. g), i) e comma 3); attività giuridica di carattere (anche o solo) puntuale ("indirizzo e controllo", "coordinamento", "provvedimenti", "delibera", comma 2, lett. f), o-q), e comma 4); attività, infine, di supporto tecnico-amministrativo (comma 2, lett. f), h), l), n)).

Costituendo la valorizzazione una materia chiaramente trasversale e risultando perciò trasversali anche le competenze della Direzione [\[17\]](#), il tema della "delimitazione dei confini" fra le funzioni della stessa e quelle delle altre strutture è risultato particolarmente delicato e ha costituito oggetto anche di rilievi, non tutti peraltro accolti, da parte del Consiglio di Stato [\[18\]](#). Nel complesso le soluzioni assunte nella versione definitiva del regolamento risultano equilibrate.

Al di fuori dei casi di attività puntuale o di supporto tecnico-amministrativo, per i quali il rischio di sovrapposizione di competenze non ha ragion d'essere, i rapporti fra la Direzione e le altre strutture del ministero risultano inquadrabili secondo gli schemi della relazione di indirizzo: alla Direzione spetta di emanare direttive generali ovvero linee guida [\[19\]](#) in riferimento alla valorizzazione del patrimonio culturale dello Stato. Queste non determinano un vincolo di stringente osservanza da parte delle strutture destinatarie, specie quando vengano in rilievo esigenze di tutela, considerate prioritarie dall'[art. 6, comma 2, del Codice](#) (cfr. in particolare art. 9, comma 2, lett. m), e comma 3).

In termini di disegno organizzativo una relazione così costruita offre margini di sufficiente flessibilità e consente un contemperamento fra valorizzazione e tutela e un bilanciamento fra gli apparati ad esse preposti.

6. Scenari

La trasversalità delle competenze e i caratteri della relazione organizzativa appena indicata lasciano ipotizzare taluni scenari connessi alla presenza della nuova Direzione.

Anzitutto è da pensare che le scelte concernenti la valorizzazione determinate o promosse dalla struttura, per approdare a risultati effettivi e duraturi, richiederanno una sostanziale coinvolgimento delle altre direzioni generali, giacché nella generalità dei casi è facile pensare che vengano in rilievo profili concernenti la tutela. Il che dovrebbe determinare un ampio ricorso a pratiche di concertazione (formale o informale), del resto

menzionate ("intese"), sia pure in una sola occasione, nell'elenco delle competenze della struttura (art. 8, comma 2, lett. b)).

E' da supporre poi che risulti enfatizzato il ruolo di coordinamento spettante istituzionalmente al Segretario generale. E' ben vero che a seguito della soppressione del comma 4 dell'art. 2 è venuto meno nelle competenze dell'organo il riferimento espresso al coordinamento sull'attività di valorizzazione del ministero, ma pur sempre è rimasto il coordinamento "per l'esame di questioni di carattere generale o di particolare rilievo oppure afferenti a più competenze" (art. 2, comma 3, lett. a)).

Ulteriori ricadute possono supporre nel rapporto centro-periferia. Come ha ricordato la Corte dei conti, il ministero, con 17 Direzioni regionali, 230 organi periferici, 161 sedi staccate, 607 sedi dipendenti dagli organi periferici (musei, gallerie ecc.) costituisce "una delle amministrazioni con più significativo radicamento territoriale" [20].

La costituzione della Direzione per la valorizzazione infittisce le "linee di comando". A quelle, molteplici, già esistenti (segretario generale - direzioni regionali; Direzione generale per l'organizzazione/direzioni generali di settore - direzioni regionali/soprintendenti di settore; direzioni generali di settore - strutture autonome [21]) si aggiungono ora quelle fra la Direzione generale per la valorizzazione e le direzioni regionali, soprintendenze di settore e strutture autonome [22]. Una vera e propria trama di rapporti organizzativi che accrescerà ulteriormente l'esigenza di condivisione delle scelte, da parte anzitutto dei *principal*.

Il tutto induce a pensare che i processi decisionali in materia di valorizzazione, a fronte di ipotizzabili (e auspicabili) fattori di iniziativa e di impulso, possano conoscere un certo rallentamento, la cui misura risulterà inversamente proporzionale al grado di coesione che gli apparati saranno in grado di esprimere.

7. Conclusioni

Dal [d.p.r. 91/2009](#) emerge un ministero "snellito" nelle strutture e nel personale, che però conserva i dati di fondo precedenti: restano la configurazione, sia pure rivisitata, per direzioni generali con Segretario generale (che peraltro il regolamento non poteva modificare) e il ruolo del centro rispetto alle strutture periferiche (che viceversa rientrava nella disponibilità della fonte). Le competenze delle direzioni regionali e delle soprintendenze di settore convivono con il mantenimento alla direzioni generali delle "funzioni e [de]i compiti, non attribuiti alle Direzioni regionali ed ai soprintendenti di settore" (artt. 6, 7, 9 e 10, sempre comma 1) e in questa sorta di "sussidiarietà rovesciata" si stemperano i dati di novità che le concernono.

Il centro peraltro è segnato da una forte carica innovativa racchiusa nella previsione della Direzione generale per la valorizzazione. Forse però le aspettative suscitate sottovalutano gli assetti (culturali e) organizzativi all'interno dei quali la struttura è chiamata ad operare. In ogni caso è da seguire l'indicazione della Corte dei conti di attendere il riscontro dei fatti [23]. Gli obiettivi dichiarati, in particolare l'aumento a doppia cifra dei visitatori dei musei [24], sono ambiziosi, ma sono condivisibili e vanno incoraggiati.

Per il momento peraltro deve registrarsi che la nuova struttura non si sottrae alla legge secondo la quale i mutamenti organizzativi si riflettono almeno all'inizio in un rallentamento dell'azione. I bandi di gara per i servizi aggiuntivi, secondo nuove regole, che parevano poter (o dover) essere emanati nell'estate 2009 sembrano slittare alla metà dell'anno appena iniziato [25], presumibilmente perché è in corso l'elaborazione di ulteriori nuove regole.

Che si confermi che a volte la ricerca del meglio è nemica del bene (o almeno dell'accettabile)?

Note

[1] Inoltre il servizio di controllo interno diventa organo monocratico e viene soppresso un incarico di consulenza, studio e ricerca.

[2] Cfr. nuova Tabella A del d.p.r. 233/2007.

[3] In dettaglio 9 unità all'interno del Segretariato generale e delle direzioni generali, 2 nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione e 11 presso le direzioni regionali.

[4] Cfr. nuova Tabella B del d.p.r. 233/2007.

[5] La Corte dei conti, Sez. Un., [Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2008](#), vol. II, 810, ha infatti inserito nella quota iniziale di raffronto le 500 unità di personale assunte nel 2009 per effetto dell'art. 3, comma 107 s. legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Finanziaria per il 2008).

[6] D'ora in avanti, salva diversa indicazione, i riferimenti normativi sono da intendersi al d.p.r. 233/2007 come risultante

dopo le modifiche introdotte dal d.p.r. 91/2009.

[7] Al riguardo viene precisato che l'organizzazione e il funzionamento degli istituti o organismi dotati di autonomia sono rimessi a regolamenti governativi, mentre per la loro individuazione sono sufficienti decreti ministeriali di natura non regolamentare (art. 15, commi 4 e 5).

[8] Mibac-Gabinetto, *Nota* del 17 marzo 2009, n. 5894, punto 5.

[9] Al riguardo peraltro si rinvia al contributo di [C. Barbati, L'amministrazione periferica del Mibac, nella riforma del 2009](#), in questo numero della Rivista.

[10] Parere 27 agosto 2007, n. 2707/07.

[11] Cfr. comma 1, lett. a).

[12] Cons. St., Sez. cons. atti norm., 2 marzo 2009, n. 510/09, punto 5.1.

[13] Cons. St., Sez. cons. atti norm., 2 marzo 2009, cit., punto 5.2.

[14] Può ricordarsi che nel regolamento di organizzazione del 2004 (d.p.r. 10 giugno, n. 173) la Direzione generale per gli archivi e quella per i beni librari e gli istituti culturali costituivano articolazioni del Dipartimento per i beni archivistici e librari (art. 4).

[15] Disposizione questa che l'art. 1, comma 1, lett. b), n. 9, d.p.r. 91/2009 ha infatti soppresso.

[16] Escluse ovviamente quelle per il bilancio e la programmazione economica, per il cinema e per lo spettacolo dal vivo.

[17] Cfr. Corte conti, Sez. Un., *Relazione*, cit., punto 1.1.

[18] Cfr. Con. St., Sez. cons. atti norm., 2 marzo 2009, cit., punto 2; Mibac-Gabinetto, *Nota*, cit., punto 2; Cons. St., Sez. cons. atti norm., 6 aprile 2009, n. 510/09, punti 2-4; d.p.r. n. 91, Preambolo.

[19] Nella versione finale del regolamento è sparito il riferimento a "determinazioni" del Direttore generale per la valorizzazione che avrebbe potuto determinare una "subordinazione dei Direttori generali di settore, in particolare per le funzioni di tutela, alla decisioni assunte dal predetto Direttore generale" (Mibac-Gabinetto, *Nota*, cit., punti 2.1. e 2.2).

[20] Cfr. *Relazione*, cit., punto 2.5.

[21] Cfr. art. 2, comma 3, lett. a); art. 4, comma 4; art. 6, commi 1 e 3; art. 7, commi 1 e 3; art. 9, commi 1 e 3; art. 10, commi 1 e 5; art. 17, comma 3, lett. b), f) e g), e comma 5).

[22] Cfr. art. 6, comma 5; art. 7, comma 5; art. 8, comma 2, lett. m); art. 9, comma 6; art. 10, comma 7).

[23] Cfr. *Relazione*, cit., punto 1.1.

[24] Cfr. *I cento giorni di Resca "Ecco i miei beni culturali"*, in *Il Tempo* del 24 dicembre 2009.

[25] Cfr. *I cento giorni*, cit.